



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 19/04/2023  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-071981

**N/REF:** R-0885-2022 / 100-007481 [Expte. 1374-2023]

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** MINISTERIO DEL INTERIOR

**Información solicitada:** Guías de actuación penitenciaria

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó el 7 de septiembre de 2022 al Ministerio del Interior, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Acceso al documento Guías de Actuación Penitenciaria.»*

2. El Ministerio del Interior dictó resolución, con fecha 7 de octubre, en la que contestó a la solicitante lo siguiente:

*«En primer lugar, exponer que ha sido preciso solicitar de la peticionaria aclaración sobre su solicitud, ya que no existe ningún documento emitido por esta Secretaría General de IIPP que responda al nombre de Guías de actuación penitenciarias.»*

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

*Una vez requerida la subsanación, se aclara que la petición está referida a la documentación que se facilita a los funcionarios de nuevo ingreso en los cuerpos penitenciarios.*

*Se ha comprobado que la interesada no es personal adscrito a esta Secretaría General.*

*A la vista de las anteriores apreciaciones, se resuelve no acceder a lo solicitado, ya que, en primer lugar, la documentación que compone la cartera de cada Cuerpo de los cinco adscritos a esta unidad es diferente y se elabora en virtud de los cometidos de dichos Cuerpos, de manera que sólo compete a quienes acceden a los mismos. En segundo lugar, buena parte de esa información contiene elementos que son confidenciales, ya que pueden afectar la seguridad de los centros penitenciarios, de los internos y de los empleados públicos en ellos destinados.*

*La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno enumera en su artículo 14.1 una serie de límites al acceso a la información, cuando el mismo pueda implicar un perjuicio a determinadas acciones de las Administraciones Públicas, entre los que destacan los recogidos en los incisos d), seguridad pública, g) funciones administrativas de vigilancia, inspección y control o k) garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.*

*Todos ellos se concitan en lo solicitado; en el caso del último, se reclaman documentos que sirven para evaluar las capacidades requeridas para acceder a un Cuerpo de la Administración, es decir, forman parte de un proceso selectivo, de manera que no procede facilitar su conocimiento fuera del mismo, en aplicación de la norma mencionada.»*

3. Mediante escrito registrado el 10 de octubre de 2022, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG con el siguiente contenido:

*«IIPP se niega a dar acceso al contenido de las guías penitenciarias con las que se forman los aspirantes a funcionarios de prisiones. Entiendo que el contenido de estas guías, tratándose de un trabajo en el que se tiene posibilidad de vulnerar derechos humanos, debe ser de acceso público.»*

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

4. Con fecha 11 de octubre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio del Interior a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas. El 31 de octubre se recibió respuesta en términos sustancialmente idénticos a los contenidos en la resolución.
5. A la vista de dichas alegaciones, y puesto que no añaden nada al contenido de la resolución objeto de reclamación, no se considera necesario abrir trámite de alegaciones, por lo que se procede a dictar la presente resolución.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la *«Guía de actuación penitenciaria»*. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el contenido de dicha solicitud suscita dudas en el Ministerio requerido, por lo que habilita el correspondiente trámite de subsanación, concretándose la petición en los siguientes términos: *«El documento que solicito son las guías que se proporcionan a los funcionarios penitenciarios para su formación»*.

El Ministerio del Interior requerido fundamenta su denegación en la concurrencia de los límites establecidos en el artículo 14.1 d), g) y k) LTAIBG; esto es, en el perjuicio que el acceso causaría a la *seguridad pública*, las *(funciones administrativas de vigilancia, inspección y control y la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión—*; así como en el hecho de que se reclama el acceso a documentos que sirven para evaluar las capacidades requeridas para acceder a un Cuerpo de la Administración y que forman parte de un proceso selectivo, de manera que no procede facilitar su conocimiento fuera del mismo.

4. Centrado en los términos expuestos el objeto del presente procedimiento, y teniendo en cuenta lo indicado en la resolución objeto de reclamación procede valorar, en primer lugar, si concurren los límites invocados [14.1. d), g) y k) LTAIBG].

La premisa de partida es, necesariamente, la formulación amplia en el reconocimiento y la regulación del derecho de acceso a la información, que obliga a efectuar una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites al derecho contenidos en el citado artículo 14.1 LTAIBG, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho, tal como señala el Tribunal Supremo en su sentencia (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530); doctrina reiterada con posterioridad, por ejemplo, en las STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272) en las que remarca que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*.

En esa línea, en el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, este Consejo ha señalado que la aplicación de las restricciones al acceso previstas en el artículo 14

LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, debiéndose justificar el test del daño y su ponderación con el interés público para ser aplicado; lo que exige, por tanto, la motivación expresa de la denegación del acceso.

La posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información, por tanto, no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecidos, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado por su objeto y finalidad.

5. La resolución impugnada basa su decisión, según se ha reflejado en los antecedentes de hecho, en la mera invocación de los límites de referencia, sin justificación alguna ni mayor esfuerzo argumentativo; sin proporcionar, ni al reclamante ni a este Consejo, dato alguno que acredite la existencia de circunstancias de las que pueda derivarse esa necesidad de limitar el acceso solicitado, ni explicitar, en modo alguno, en qué medida el acceso a la información solicitada supondría perjuicio a la seguridad pública, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, o la confidencialidad y el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

La jurisprudencia y doctrina señaladas no permiten una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, sino que exigen, como se ha indicado, una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, de los que, como se ha indicado, la resolución impugnada carece.

Finalmente, la alegación relativa a que *«se reclaman documentos que sirven para evaluar las capacidades requeridas para acceder a un Cuerpo de la Administración, es decir, forman parte de un proceso selectivo, de manera que no procede facilitar su conocimiento fuera del mismo»*, merece idéntica, dado que, no siendo discutible el carácter público de la documentación solicitada, dicha argumentación no encuentra acomodo en ninguno de los límites y causas de inadmisión que la LTAIBG prevé.

No puede desconocerse, sin embargo, que dado el ámbito al que corresponde la información solicitada, y aunque no se haya justificado de forma suficiente, el acceso total a la misma puede ser susceptible de causar un perjuicio real y efectivo a la seguridad de centros penitenciarios o de su personal, por lo que el alcance estimatorio de esta resolución debe modularse con arreglo a lo dispuesto en los artículos 14.2 y 16 LTAIBG.

No obstante, debe remarcar que la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG ha de realizarse de forma justificada y proporcionada *a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto* y que, en todo caso, no operan con carácter absoluto, por lo que, la denegación *in toto* de lo solicitado no procede cuando es posible proporcionar un acceso parcial a la misma, previa omisión de la información afectada por el límite, conforme a lo previsto en el artículo 16 LTAIBG. En este sentido, se ha de recordar que, como ha dictaminado el Tribunal Supremo, el *“juicio de proporcionalidad requerido por el artículo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé como se ha indicado la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG no afecte a la totalidad de la información solicitada.”* (STS 574/2021, de 21 de enero -ECLI:ES:TS:2021:574, FJ. 4º)

En consecuencia, en aplicación de la doctrina y los razonamientos expuestos, proceder estimar la reclamación e instar al órgano requerido a facilitar el acceso a la información solicitada en los términos que se acaban de exponer.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 7 de octubre de 2022.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

- *Acceso a la documentación que se facilita a los funcionarios de nuevo ingreso en los cuerpos penitenciarios.*

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>8</sup>, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2023-0270 Fecha: 19/04/2023

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>